



## **CORTE DEI CONTI**

### **SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Delibera n. 117/2011/SRCPIE/PAR

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, nell'adunanza del 28 settembre 2011 composta dai Magistrati:

Dott. sa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Gianfranco BATTELLI	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Primo referendario
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Primo referendario Relatore
Dott.	Walter BERRUTI	Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ed in particolare l'art. 7, comma 8;

Vista l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2004, avente ad oggetto gli indirizzi e criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, come integrato e modificato dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno 2009, n. 9;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 17 febbraio 2006, n. 5;

Vista la deliberazione delle Sezioni Riunite di questa Corte n. 54/CONTR/10 del 17 novembre 2010;

Vista la richiesta proveniente dal Sindaco del Comune di Arona, n. 29928, del 28 luglio 2011, e pervenuta l'8 agosto 2011, recante un quesito in materia di destinazione dei proventi da trasformazione del diritto di superficie;

Vista l'Ordinanza n. 21/2011 con la quale il Presidente di questa Sezione di controllo ha convocato la Sezione per l'odierna seduta e ha nominato relatore il Primo Referendario Dott. Giuseppe Maria Mezzapesa;

Udito il relatore;

Ritenuto in

### **FATTO**

Il Comune istante ha avviato un'iniziativa di sensibilizzazione fra i concessionari di aree PEEP (piani per l'edilizia economica e popolare), per addivenire alla trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà, ai sensi di quanto previsto dall'art. 31, commi 45-49 della legge 23 dicembre 1998, n. 448.

Chiede pertanto di sapere se sia conforme alle previsioni di cui all'art. 16, comma 3, del D.L. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 51, destinare i proventi della trasformazione del diritto di superficie al finanziamento di opere di urbanizzazione primaria e secondaria a miglioramento delle stesse aree PEEP ove risiedono i beneficiari delle trasformazioni o, in via subordinata, a miglioramento delle aree limitrofe, comunque con beneficio prevalente degli stessi soggetti.

Il citato articolo 16 prevede che "1. I comuni sono tenuti ad evidenziare con particolari annotazioni gli stanziamenti di bilancio relativi all'acquisizione, urbanizzazione, alienazione e concessione di diritto di superficie di aree e fabbricati da destinarsi alla residenza, alle attività produttive e terziarie ai sensi delle leggi 18 aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni ed integrazioni, 22 ottobre 1971, n. 865, e 5 agosto 1978, n. 457. 2. Il prezzo di alienazione o di concessione in diritto di superficie delle aree e dei fabbricati, di cui al comma precedente, deve essere determinato in misura tale da coprire le spese di acquisto, gli oneri finanziari, gli oneri per le opere di urbanizzazione eseguite o da eseguire ad eccezione di quelli che la legislazione vigente pone a carico delle amministrazioni comunali. 3. L'eventuale avanzo riferito ai predetti stanziamenti risultanti dal bilancio consuntivo dovrà essere impiegato esclusivamente per il finanziamento di investimenti di eguale natura; il finanziamento dell'eventuale disavanzo dovrà essere obbligatoriamente assicurato con il ricorso ai mezzi ordinari di bilancio".

Il Comune annualmente, quale atto propedeutico al bilancio di previsione, effettua la verifica delle aree e dei fabbricati da destinarsi a residenza, ad attività produttive e terziarie che potrebbero essere cedute in proprietà o in diritto di superficie. Rileva tuttavia che, pur essendo disponibili aree per l'edilizia economica e popolare, negli ultimi dieci anni non è pervenuta alcuna richiesta di intervento.

## **DIRITTO**

La funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, comma 8, della Legge n. 131 del 2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica.

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle Autonomie ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione.

Occorre pertanto verificare preliminarmente la sussistenza contestuale del requisito soggettivo e di quello oggettivo, al fine di accertare l'ammissibilità della richiesta in esame:

Requisito soggettivo:

La legittimazione a richiedere pareri è circoscritta ai soli Enti previsti dalla legge n. 131 del 2003, stante la natura speciale della funzione consultiva introdotta dalla medesima legge, rispetto all'ordinaria sfera di competenze della Corte.

I pareri richiesti dai comuni, dalle province e dalle aree metropolitane, vanno inoltrati per il tramite del Consiglio delle autonomie locali. La mancata costituzione di tale organo non rappresenta tuttavia elemento ostativo alla richiesta di parere, visto che la disposizione normativa usa la locuzione "di norma", non precludendo, quindi, in linea di principio, la richiesta diretta da parte degli enti.

Inoltre la richiesta può considerarsi ammissibile solo se proveniente dall'Organo rappresentativo dell'Ente (Presidente della Giunta regionale, Presidente della Provincia, Sindaco).

La richiesta di parere in esame proviene dal Comune di Arona, ed è stata formalizzata dal suo Sindaco.

Sotto il profilo soggettivo, dunque, la richiesta di parere si palesa ammissibile.

Requisito oggettivo:

I pareri sono previsti, dalla Legge n. 131 del 2003, esclusivamente nella materia della contabilità pubblica.

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione delle Autonomie nel citato atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nonché nella deliberazione n. 5/2006, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo, in particolare, la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria - contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli".

Le Sezioni riunite in sede di controllo, nell'esercizio della funzione di orientamento generale assegnata dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, hanno fornito ulteriori chiarimenti (cfr. del. n. 54/2010). Si è precisato, infatti, che la funzione consultiva delle Sezioni regionali di controllo nei confronti degli Enti territoriali deve svolgersi anche in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica, e in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

Nel caso di specie l'attinenza della questione alla "contabilità pubblica" si ravvisa nella riconducibilità della stessa alla gestione del patrimonio pubblico. In particolare vengono in rilievo le norme e i principi cui fare riferimento in occasione di iniziative di dismissione di diritti del patrimonio immobiliare degli enti locali, ai fini della corretta destinazione dei proventi derivanti dalle stesse. Si tratta evidentemente di operazioni che possono arrecare diseconomicità nella gestione del patrimonio e incidere sulla gestione finanziaria degli enti.

In ogni caso, come già precisato nei citati atti di indirizzo, nonché in numerose delibere di questa Sezione, possono essere oggetto della funzione consultiva della Corte dei Conti, le sole richieste di parere volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale. Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, tali da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'Ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale.

Il quesito posto attiene a una fattispecie concreta, la Sezione ritiene tuttavia, come già in casi analoghi, di poter fornire indicazioni generali sulla disciplina applicabile, lasciando all'Ente le scelte sull'attività gestionale e le modalità attuative da porre in essere in concreto.

Merito:

L'art. 31, comma 45, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, prevede la possibilità, per i comuni, di cedere in proprietà le aree, già concesse in diritto di superficie, comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167 ("Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare"), ovvero delimitate ai sensi dell'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

Il comma 47, del medesimo articolo 31, prevede che la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà su tali aree possa avvenire a seguito di proposta da parte del comune e di accettazione da parte dei singoli proprietari degli alloggi, dietro pagamento di un corrispettivo calcolato ai sensi del successivo comma 48 (sui criteri per la determinazione del corrispettivo, si rinvia a quanto

precisato dalle Sezioni riunite in sede di controllo di questo Istituto, con delibera n. 22/2011).

Il quesito posto dal Comune istante verte sulle possibili destinazioni per i proventi derivanti dalla trasformazione del diritto di superficie, in particolare si chiede se sia possibile utilizzarli per finanziare opere di urbanizzazione primaria e secondaria a miglioramento delle stesse aree PEEP ove risiedono i beneficiari delle trasformazioni o, in via subordinata, a miglioramento delle aree limitrofe, comunque con beneficio prevalente degli stessi soggetti.

Ai fini dell'esame della questione posta, va preliminarmente richiamato il principio generale del perfetto pareggio economico che ispira la disciplina sulla realizzazione dei PEEP. Detto principio implica il necessario rimborso, da parte degli assegnatari delle aree, ovvero degli acquirenti degli alloggi, di tutte le spese sostenute (cfr. Cons. di Stato, sez. IV, n. 361/2003 e n. 431/2009). In particolare, la disciplina di cui all'art. 35 della citata legge n. 865 del 1971 (novellato dall'art. 3, comma 63, L. 23 dicembre 1996, n. 662), nel modificare l'art. 10 della legge 18 aprile 1962, n. 167, ha imposto il necessario equilibrio economico finanziario tra l'introito dei prezzi di cessione delle aree da una parte, e le spese sostenute dai comuni o dai consorzi per l'acquisizione delle aree e per la realizzazione delle opere di urbanizzazione, dall'altra.

La necessità del rispetto del principio del pareggio è statuita anche nella disciplina di cui all'art. 16 del D.L. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito in legge 26 febbraio 1982, n. 51, che, ai commi 1 e 2, prevede: "1. I comuni sono tenuti ad evidenziare con particolari annotazioni gli stanziamenti di bilancio relativi all'acquisizione, urbanizzazione, alienazione e concessione di diritto di superficie di aree e fabbricati da destinarsi alla residenza, alle attività produttive e terziarie ai sensi delle leggi 18

aprile 1962, n. 167, e successive modificazioni ed integrazioni, 22 ottobre 1971, n. 865, e 5 agosto 1978, n. 457. 2. Il prezzo di alienazione o di concessione in diritto di superficie delle aree e dei fabbricati, di cui al comma precedente, deve essere determinato in misura tale da coprire le spese di acquisto, gli oneri finanziari, gli oneri per le opere di urbanizzazione eseguite o da eseguire ad eccezione di quelli che la legislazione vigente pone a carico delle amministrazioni comunali”.

Si rileva ancora che nell'annuale delibera consiliare, allegata al bilancio di previsione, di cui all'art. 172 comma 1 lett. c) del D. Lgs. n. 267 del 2000 (TUEL), con la quale l'ente verifica annualmente la quantità e qualità di aree e fabbricati da destinarsi alla residenza, alle attività produttive e terziarie che possono essere cedute in proprietà od in diritto di superficie, i relativi prezzi di cessione devono essere determinati in misura tale che i proventi coprano integralmente anche le spese sostenute dal comune per l'acquisizione delle aree di cui parla l'art. 35 comma 12 della legge n. 865 del 1971 (cfr. Sezione controllo Veneto, del. n. 98/2009).

Tanto chiarito in merito al principio della piena corrispondenza fra entrate ed uscite da parte dei Comuni in tale settore, ci si deve interrogare sulle possibili destinazioni di eventuali eccedenze di entrata, quali quelle derivanti, come nel caso di specie, dalla determinazione dell'ente di trasferire, in un momento successivo, la piena proprietà a chi è già titolare del diritto di superficie sulle aree in parola.

In primo luogo va ricordato che i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali non possono essere utilizzati per spese diverse dagli investimenti, se non nei casi e nei limiti previsti da specifiche norme di legge, come dall'art. 2, comma 8, della legge n. 244/2007 (finanziaria per il 2008), ovvero nelle ipotesi in

cui occorra provvedere al mantenimento degli equilibri di bilancio (cfr. art. 193, commi 2 e 3 del TUEL).

In materia di edilizia residenziale, oltre a tale criterio generale, viene in rilievo un vero e proprio vincolo di destinazione posto dal legislatore al comma 3 del già citato art. 16 del D.L. n. 786 del 1981, ove, una volta affermato al comma precedente il principio del pareggio fra entrate e uscite, si precisa che l'eventuale avanzo, riferito agli stanziamenti risultanti dal bilancio consuntivo dovrà essere impiegato esclusivamente per il finanziamento di investimenti di eguale natura. Si ricorda che, ai sensi del primo comma, sono poste specifiche annotazioni sugli stanziamenti di bilancio relativi all'acquisizione, urbanizzazione, alienazione e concessione di diritto di superficie di aree e fabbricati da destinarsi alla residenza, alle attività produttive e terziarie.

I proventi derivanti dal trasferimento dei diritti in parola sono assoggettati dunque a un vincolo di destinazione, dovendo essere reimpiegati esclusivamente nel finanziamento di interventi di eguale natura. Fra detti diritti deve ritenersi inclusa anche la trasformazione del diritto di superficie in diritto di proprietà piena, trattandosi pur sempre di un'alienazione.

Il vincolo di destinazione trova giustificazione nella funzione sociale della proprietà e nella accessibilità a tutti della stessa (art. 42, comma 2 della Costituzione) che i comuni, attraverso le proprie politiche di edilizia residenziale pubblica, sono chiamati ad assicurare, garantendo il diritto alla casa a prezzi accessibili anche per i non abbienti e calmierando, nel contempo, i prezzi di mercato (cfr. Sezione controllo Veneto, del. n. 98/2009; Sezione controllo Lombardia, del. n. 94/2011; Sezione controllo Basilicata, del. n. 28/2011).

E' inoltre da tener presente, come ricordato nelle due delibere da ultimo citate, che il legislatore, con la disposizione contenuta nel comma 28 dell'art. 3 della legge n. 350/2003, ha stabilito che gli enti locali "hanno facoltà di utilizzare le entrate derivanti dal plusvalore realizzato con l'alienazione di beni patrimoniali, inclusi i beni immobili, per spese, aventi carattere non permanente", connesse alle finalità di cui all'articolo 187, comma 2, del TUEL. Le somme in parola possono essere ulteriormente utilizzate, a partire dal 1° gennaio 2005, anche per il rimborso della quota di capitale delle rate di ammortamento dei mutui (art. 1, comma 66, legge 30 dicembre 2004, n. 311).

Passando allo specifico quesito posto dal Comune, alla luce della complessa disciplina esaminata, una volta ritenuti assoggettati anche i proventi della trasformazione del diritto di superficie al vincolo di destinazione di cui all'art. 16, comma 3, il quesito si riduce alla verifica della possibilità di qualificare o meno le fattispecie prospettate quali "interventi di eguale natura".

Al riguardo, il collegio ritiene che possono ritenersi tali anche le opere di urbanizzazione a miglioramento delle aree su cui siano stati realizzati interventi a norma delle leggi indicate all'art. 16, comma 1, del D.L. n. 786 del 1981. Del resto il comma citato precisa, da un lato che il prezzo di alienazione o di concessione in diritto di superficie delle aree e dei fabbricati deve essere determinato in misura tale da coprire anche gli oneri per le "opere di urbanizzazione eseguite o da eseguire", dall'altro che l'avanzo su cui verte il vincolo di destinazione si riferisce agli stanziamenti risultanti dal bilancio consuntivo relativi anche all'urbanizzazione delle aree interessate. Appare evidente, pertanto, che possono ritenersi "di eguale natura" anche gli investimenti per opere di urbanizzazione per il miglioramento delle medesime aree, in quanto strumentali all'edilizia residenziale e dunque alla

realizzazione, anche attraverso di essi, della funzione sociale della proprietà. Resta ovviamente demandata alla valutazione discrezionale dell'Ente, tenuto conto delle esigenze della cittadinanza amministrata, l'individuazione delle priorità degli interventi nell'ambito in esame, e dunque il riconoscimento dell'eventuale preminenza di opere di urbanizzazione rispetto ad altre finalità, sempre di "eguale natura". In ogni caso, avuto riguardo alle già citate disposizioni di cui al comma 28 dell'art. 3 della legge n. 350 del 2003 e al comma 66 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004, l'Ente dovrà anche misurarsi con le eventuali priorità segnalate all'art. 187 del TUEL ovvero con l'esigenza di provvedere al rimborso della quota di capitale delle rate di ammortamento dei mutui.

**P.Q.M.**

Nelle su estese osservazioni è il parere di questa Sezione.

Copia del parere sarà trasmessa a cura del Direttore della Segreteria all'Amministrazione che ne ha fatto richiesta.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 28 settembre 2011.

Il Primo Referendario Relatore  
F.to Dott. Giuseppe Maria MEZZAPESA

Il Presidente  
F.to Dott.ssa Enrica LATERZA

Depositato in Segreteria il **29 settembre 2011**  
Il Direttore  
F.to Dott. Federico SOLA